

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2023/02915	011638/2023	Não aplicável	16.10.23 a 14.11.23
Área auditada			
Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)			
Objeto de auditoria			
Projeto de Lei de Orçamentária Anual (PLOA) de 2024			
Objetivo da auditoria			
Avaliar se o Projeto de Lei de Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2024 está compatível, em todos os aspectos relevantes, com o marco regulatório vigente.			
Equipe técnica			
Leonardo Castro (auditor)			RF 20.162
Marcos Thulyo Tavares (auditor)			RF 20.225
Luciano Teixeira (supervisor)			RF 20.288

LISTA DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1 Orçamento Fiscal Consolidado (Receitas).....	12
Quadro 2 Principais Receitas Correntes.....	13
Quadro 3 Principais Operações de Crédito Previstas para 2024.....	14
Quadro 4 Orçamento Fiscal Consolidado (Despesas).....	14
Quadro 5 Principais Projetos de Investimentos Previstos para 2024.....	15
Quadro 6 Despesas por Função de Governo.....	16
Quadro 7 Número de Dotações de R\$ 1.000,00, por Órgão.....	20
Quadro 8 Exemplos de Despesas Fixadas em R\$ 1.000,00 (Elemento 61 – Aquisição de Imóveis).....	22
Quadro 9 Resumo das Fontes de Recursos, codificação “AA”.....	31



eTCM 011638/2023

LISTA DE SIGLAS

CEU	Centro Educacional Unificado
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CF	Constituição Federal
CIP	Cadastro Integrado de Projetos de Investimento
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento
FEMATF	Fundo Especial para a Modernização da Administração Tributária e da Administração Fazendária
FMSAI	Fundo Municipal de Saneamento
FR	Fontes ou Destinações de Recursos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Prof. da Educação
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais



eTCM 011638/2023

NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OI	Orçamento de Investimentos das Empresas Não Dependentes
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PDG	Programa de Dispendios Globais
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PRODAM	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
RAF	Relatório Anual de Fiscalização
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMSUB	Secretaria Municipal de Subprefeituras
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito
SMTC	Sistema Municipal de Transporte Coletivo
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SOF¹	Secretaria de Orçamento Federal
SPObras	São Paulo Obras
SP Parcerias	São Paulo Parcerias S.A.
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUPOM	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

Esta auditoria foi realizada durante o período de 16.10.23 a 14.11.23, tendo como objeto o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024. Seu objetivo foi certificar¹, com razoável segurança, se a proposta de orçamento elaborada pelo Poder Executivo está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, ao marco regulatório vigente. Ademais, o trabalho foi orientado para proporcionar informações relevantes à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores, responsável pela coordenação do processo legislativo de aprovação do orçamento municipal.

Desse modo, a fiscalização executada busca contribuir para o aprimoramento do orçamento de 2024 e, para tanto, foi avaliada a conformidade do texto legal aos critérios aplicáveis (Constituição Federal, Lei Orgânica do Município, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Federal 4.320/64, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Portaria Conjunta STN/SOF¹ nº 20/21 e Portaria STN nº 710/21), sendo também analisada a razoabilidade das projeções estimadas pela Prefeitura sobre as principais receitas e despesas no PLOA.

Os testes realizados pela equipe permitiram identificar os achados de auditoria (item 3), destacando-se:

- o limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo (subitens 3.1, 5.1 e proposta de encaminhamento 7.2.1);
- uso excessivo de “dotações simbólicas” e comprometimento parcial da regionalização (subitens 3.2, 3.3, 5.2, 5.3 e proposta de encaminhamento 7.2.2);

¹ De acordo com a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público nº 100, os trabalhos do tipo certificação são quando a parte responsável mensura o objeto de acordo com os critérios e apresenta a informação do objeto, sobre a qual o auditor então obtém evidência de auditoria suficiente e apropriada para proporcionar uma base razoável para expressar uma conclusão.

- o PLOA 2024 não observa o princípio da exclusividade previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, contendo dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa (arts. 17 ao 19 do PLOA) (subitens **3.4**, **5.4** e proposta de encaminhamento **7.1.1**);
- inadequação do orçamento de investimentos das empresas não dependentes e ausência de detalhamento requerido pela LDO (subitens **3.5**, **5.5** e proposta de encaminhamento **7.1.2**);
- embora a dotação para reserva de contingência atenda aos requisitos legislativos, verifica-se que nos orçamentos aprovados pela CMSP de 2021, 2022 e 2023 a reserva foi reduzida a valor irrisório (subitens **3.6**, **5.6** e proposta de encaminhamento **7.2.3**);
- ausência dos demonstrativos de obras cujas execuções ainda estejam inacabadas e de obras em conformidade com o preenchimento de dados do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI (subitens **3.7**, **5.7** e proposta de encaminhamento **7.1.3**);
- não foi observada a classificação das receitas quanto aos denominados “Recursos Condicionados”, bem como recursos relacionados ao fundo FEMATF, em desacordo com a Portaria STN nº 710/2021 (subitens **3.8**, **5.8** e proposta de encaminhamento **7.2.4**);
- as receitas com operações de crédito e suas correspondentes despesas de capital são de difícil identificação (subitens **3.9**, **5.9** e proposta de encaminhamento **7.2.5**); e
- o quadro das Receitas Consolidadas constante do PLOA 2024 não evidencia a projeção para os dois anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, em infringência ao estabelecido na LRF (subitem **3.12**, **5.12** e proposta de encaminhamento **7.1.4**).

Diante das constatações alcançadas, será oficiada a Secretaria Municipal da Fazenda para manifestação formal quanto à conclusão e propostas de encaminhamentos (determinações, recomendações e ciência) deste relatório de auditoria, com vistas à adoção de providências a fim de aperfeiçoar o projeto de lei orçamentária, antes da sua aprovação e sanção. Os achados também serão levados ao conhecimento da sociedade e da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal.



eTCM 011638/2023

Podemos citar como principais benefícios esperados do trabalho: aprimoramento do texto do Projeto de Lei; aperfeiçoamento da transparência e do controle da execução do Orçamento Público; e melhoria das estimativas das receitas e despesas para os próximos ciclos orçamentários.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Destinatários da auditoria.....	9
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria.....	10
1.2.1. Receitas.....	12
1.2.2. Despesas.....	14
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho.....	16
2. METODOLOGIA.....	17
2.1. Critérios adotados.....	17
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados.....	17
2.3. Limitações do trabalho de auditoria.....	17
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	17
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	38
5. CONCLUSÃO.....	38
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO.....	40
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....	40
7.1. Propostas de Determinações.....	40
7.2. Propostas de Recomendação.....	41
7.3. Propostas de Ciência.....	42

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria, autuada sob número e-TCM 011638/2023 e autorizada pela Ordem de Serviço 2023/02915, foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2023, tendo como objeto o PLOA de 2024 elaborado pela PMSP no valor total de R\$ 110,7 bilhões.

Justifica-se este relatório em razão dos seus possíveis efeitos no tocante ao aprimoramento da elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 2024 do Município de São Paulo. A avaliação da conformidade do texto do projeto aos critérios aplicáveis e da razoabilidade das estimativas elaboradas pela PMSP visa proporcionar subsídios para a atuação dos Vereadores no processo legislativo de aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, o trabalho subsidiará o Relatório Anual de Fiscalização (RAF) de 2024, insumo para instruir a emissão do parecer prévio, pelo Pleno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), sobre as contas do referido período da PMSP.

1.1. Destinatários da auditoria

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a conformidade do PLOA 2024:

- CMSP: tendo em vista a atribuição fixada na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) para aprovação do orçamento municipal², os Vereadores necessitam de insumos técnicos que lhes possibilitem avaliar a aderência do projeto encaminhado pelo Executivo ao arcabouço normativo vigente;
- Sociedade paulistana: o controle social requer informações tempestivas e acessíveis para facilitar a participação popular no processo de aprovação do orçamento;

² LOMSP, art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:
[...] IV - votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;

- PMSP: as análises efetuadas pelo TCMSP podem colaborar com correções e ajustes a serem realizados tempestivamente pela própria Prefeitura de modo a aprimorar a peça orçamentária.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

A receita e a despesa orçamentárias assumem, na Administração Pública, fundamental importância, pois representam o montante que o Estado se apropria da sociedade por intermédio da tributação e sua contrapartida aos cidadãos por meio da geração de bens e serviços. Também se torna importante em face de situações legais específicas, como a distribuição e destinação da receita entre as esferas governamentais e o cumprimento dos limites legais para a realização de despesas, impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

É relevante destacar que a relação entre a receita e a despesa é fundamental para o processo orçamentário, visto que a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar a despesa, entendendo a receita orçamentária como o mecanismo de financiamento do Estado, sendo considerada também a decorrente de operações de crédito. Além disso, de acordo com o art. 9º da LRF, a arrecadação é instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários. Assim, é possível realizar análises acerca da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade, além de permitir a avaliação da programação da despesa pública e do equilíbrio fiscal das contas públicas³.

A Constituição Federal (CF) determina que cabe ao Poder Executivo a iniciativa pela elaboração da LOA⁴, instrumento de planejamento destinado a estimar as receitas e fixar as despesas do

³ MCASP 9ª ed., parte I, item 1.

⁴ CF, art. 165, Inciso III.

Município para o exercício financeiro, incluindo o orçamento fiscal da administração direta e indireta, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social⁵.

Na LOMSP estão reproduzidos diversos dispositivos da CF. Ela impõe requisitos de divulgação, transparência e participação popular na elaboração da Lei Orçamentária Anual⁶.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também impõe exigências para a LOA, como a “regra de ouro” (valor das operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital), a necessidade de reserva de contingência, a vedação de dotações imprecisas, a publicação de demonstrativo de compatibilidade com as metas fiscais, entre outras⁷.

Com relação à atribuição de competências, de acordo com o Decreto Municipal 58.030/17 (e alterações posteriores), a Secretaria Municipal da Fazenda possui as atribuições de formular a política fiscal e coordenar o processo de planejamento orçamentário do Município⁸. A CMSP, por sua vez, detém a responsabilidade pela análise e aprovação do PLOA.

O PLOA (PL 0578/2023⁹) apresentado pelo Poder Executivo é composto pelo texto principal com 20 artigos de lei, a mensagem do Prefeito e 06 cadernos anexos: Caderno I - Demonstrativos Gerais; Caderno II - Previsão de Receitas; Caderno III - Fixação de Despesas; Caderno IV - Dívida Pública; Caderno V - Orçamento de Investimento das Empresas Não Dependentes; Caderno VI - Análise de Viabilidade das Propostas Eleitas (peças 3 a 10).

Segundo o Plano Anual de Fiscalização de 2023 do TCMSP, esta auditoria tem o objetivo de avaliar a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 em relação ao marco regulatório vigente e a razoabilidade da projeção das principais receitas e despesas municipais.

⁵ CF, art. 165, § 5º: A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

⁶ LOM, art. 41 e art. 137.

⁷ LRF, art. 2º, art. 5º, art. 12, art. 18 e art. 45.

⁸ O orçamento, no Município de São Paulo, é elaborado de forma descentralizada pelos diversos órgãos e unidades orçamentárias, sujeito à compilação e revisão pela Secretaria da Fazenda (SF). Para auxiliar na elaboração do orçamento, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPOM), da SF, elaborou o Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2024 para os órgãos e unidades orçamentárias com instruções sobre a fixação das despesas e previsão das receitas.

⁹ Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 20.10.23.



eTCM 011638/2023

O escopo da auditoria considerou a verificação da conformidade do PLOA em relação à CF, LOM, LRF, LDO 2024 (LM 17.976/23), LF 4.320/64, MCASP, Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/21 e Portaria STN nº 710/21. Ademais, para sopesar a projeção de despesas e receitas, foram analisadas as estimativas da PMSP visando identificar inconsistências, incorreções e/ou anomalias. Os apontamentos estão detalhados no item 3.

1.2.1. Receitas

Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2024, estimam a receita em R\$ 110.743.081.026,00, conforme detalhado nos quadros a seguir:

Quadro 1 - Orçamento Fiscal Consolidado (Receitas) Em R\$ mil

Discriminação	2023	2024	% Vert.	Δ	Δ %
Receitas Correntes	82.205.400	89.406.103	80,7	7.200.703	8,8
Receitas de Capital	5.372.269	10.884.914	9,8	5.512.645	102,6
Receitas Intraorçamentárias	8.303.142	10.452.064	9,4	2.148.922	25,9
Total	95.880.811	110.743.081	100	14.862.270	15,5

Fonte: LOA 2023 e PLOA 2024.

Os critérios para a projeção da receita orçamentária constam do Caderno 2 – Anexo de Previsão de Receitas (peça 6, pp. 353/362), conjugado com as disposições do Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2024¹⁰. As receitas orçamentárias para o exercício de 2024 foram estimadas considerando o histórico da arrecadação, projeções de indicadores econômicos, a legislação pertinente e especificidades de cada uma das receitas.

O Manual de Demonstrativos Fiscais 14ª edição (subitens 02.01.03.03 e 02.01.03.04) também apresenta metodologia e modelos de projeção das receitas orçamentárias.

Na fixação das despesas no Projeto de Lei Orçamentária Anual, a dotação orçamentária depende da previsão da arrecadação. Dessa forma, a Lei fixa os gastos orçamentários em função das receitas previstas, podendo ocorrer três situações: a) superestimar as receitas; b) estimar corretamente; c) subestimar as receitas.

¹⁰ Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>. Acesso em 14.11.23.

Analizando essas situações hipotéticas, se as receitas forem superestimadas, a despesa também estará superestimada e será necessário contingenciamento de dotações, conforme disposto no art. 9º, caput, da LRF¹¹. Por outro lado, se houver uma subestimativa de receitas, as despesas também estarão subestimadas e poderá haver solicitação de créditos adicionais por excesso de arrecadação.

Em 2024, o aumento das receitas correntes pode ser explicado, em parte, pela expectativa de inflação e de crescimento do PIB¹². A seguir estão demonstradas as receitas correntes do poder público municipal:

Quadro 2 - Receitas Correntes

Em R\$ mil

Discriminação	2023	2024	% Vert.	Δ	Δ %
ISS	28.504.872	30.984.770	34,7	2.479.898	8,7
IPTU	15.023.757	16.170.700	18,1	1.146.943	7,6
Cota-parte ICMS	8.194.465	7.867.346	8,8	(327.119)	-4,0
Fundeb	6.662.533	6.778.221	7,6	115.688	1,7
IRRF	3.279.623	4.260.226	4,8	980.604	29,9
ITBI	3.536.836	3.729.311	4,2	192.474	5,4
Cota-parte IPVA	2.969.463	3.496.916	3,9	527.453	17,8
Contribuição Servidor Civil	3.071.190	3.099.581	3,5	28.391	0,9
Transferências do SUS	2.478.414	2.589.793	2,9	111.379	4,5
Juros	1.820.114	2.562.082	2,9	741.968	40,8
Multas de Trânsito	1.727.576	1.896.569	2,1	168.992	9,8
COSIP	787.425	782.856	0,9	(4.569)	-0,6
Outras	4.149.131	5.187.732	5,8	1.038.601	25,0
Total	82.205.400	89.406.103	100	7.200.703	8,8

Fonte: LOA 2023 e PLOA 2024.

Já o aumento nas receitas de capital é explicado pelo aumento da contratação de operações de crédito – em 2024, estão previstos R\$ 7,3 bilhões de ingresso de recursos destinados a investimentos, conforme quadro a seguir:

¹¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹² A principal receita do Município é a receita de ISS, que apresenta estreita relação com a evolução do PIB Serviços e possui "elasticidade" histórica de 2,4. Isso significa que, para cada 1% de aumento do PIB Serviços, a receita de ISS aumenta 2,4%. Os demais critérios adotados para a projeção da receita orçamentária podem ser consultados no Caderno 2 – Anexo de Previsão de Receitas (peça 6).

Quadro 3 - Operações de Crédito Previstas para 2024

Em R\$ mil

Operação	Valor Previsto	% Vert.
Programa Pode Entrar	2.506.444	34,3
Eletrificação da Frota de Ônibus	2.500.000	34,2
Pavimentação e Recapeamento de Vias	1.002.000	13,7
Intervenções no Sistema de Drenagem	455.472	6,2
Corredor Aricanduva	358.407	4,9
Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	250.000	3,4
Avança Saúde SP	60.867	0,8
Ampliação, Reforma e Requalificação das Instalações para a GCM	59.894	0,8
Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos Culturais e Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Cultural e Arqueológico	48.672	0,7
Implantação e Construção de Corredores de Ônibus*	45.139	0,6
Outras	26.909	0,4
Total	7.313.804	100

Fonte: PLOA 2024.

Obs.: (*) Excluído o projeto "Corredor Aricanduva".

Por fim, as receitas intraorçamentárias, no montante de R\$ 10,5 bilhões, em sua maioria, são recursos da Previdência Social.

1.2.2. Despesas

Os Orçamentos Fiscais dos Poderes do Município, seus Fundos Especiais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, para o exercício de 2024, fixam a despesa em R\$ 110,7 bilhões, conforme detalhado nos quadros a seguir:

Quadro 4 - Orçamento Fiscal Consolidado (Despesas)

Em R\$ mil

Discriminação	2023	2024	% Vert.	Δ	Δ %
Despesas Correntes	75.173.597	83.377.162	75,3	8.203.565	10,9
Despesas de Capital	12.404.071	16.638.855	15,0	4.234.784	34,1
Despesas Intraorçamentárias*	8.303.142	10.452.064	9,4	2.148.922	25,9
Reserva de Contingência**	1	275.000	0,2	274.999	27.499.900,0
Total	95.880.811	110.743.081	100	14.862.270	15,5

Fonte: LOA 2023 e PLOA 2024.

Obs.: (*) Despesas com modalidade de aplicação "91 - Apl.Dir.Dec.Op. entre Órgãos,Fundos e Ent.Int.Orç.Fiscal e Seg.Social".

Obs.: (**) Nos anos de 2021, 2022 e 2023, foi proposta reserva de contingência de R\$ 220 milhões, porém após aprovação da LOA, a reserva de contingência ficou sempre em valor simbólico de R\$ 1.000,00. Com base nesse cenário, elaboramos a proposta de recomendação 7.2.3, direcionada à Câmara Municipal, detalhada no subitem 3.6.

Os critérios para a fixação da despesa orçamentária constam do Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2024. Do ponto de vista operacional, em síntese, os dados da proposta



eTCM 011638/2023

orçamentária são apresentados, primeiro, em planilhas eletrônicas preenchidas por cada órgão/unidade orçamentária, e enviadas à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) até o mês de julho. Em seguida, em agosto, os dados são inseridos no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) por meio do módulo Planejamento-Despesa. A versão final deve ser entregue eletronicamente, no SOF, pelo Titular do Órgão ou da Entidade, observados certos limites orçamentários impostos pela Secretaria da Fazenda.

Em 2024, o aumento das despesas correntes pode ser explicado, em parte, por novas contratações de pessoal, aumentos salariais e o crescimento vegetativo da folha de pagamentos, além do aumento em “outras despesas correntes” (repasse para Organizações Sociais, entre outros). Já o incremento das despesas de capital se deve principalmente ao aumento da previsão de investimentos, que estão detalhados no quadro a seguir:

Quadro 5 - Principais Projetos de Investimentos Previstos para 2024

Em R\$ mil

Projeto	Fonte 00	Fonte 01	Fonte 08	Outras Fontes	Total
Programa Pode Entrar	1.000.004	2.506.444	418.161	-	3.924.609
Eletrificação da frota de veículos do SMTc	-	2.500.000	-	-	2.500.000
Pavimentação e Recapeamento de Vias	600.012	1.002.000	86.638	7.323	1.695.973
Intervenções no Sistema de Drenagem	500.001	455.472	4.030	291.790	1.251.293
Construção de Unidades Habitacionais	8	-	319.465	123.740	443.213
Corredor Aricanduva	80.003	358.407	-	-	438.410
Parceria Público-Privada (PPP) - DRE São Mateus	341.001	-	-	-	341.001
Parceria Público-Privada (PPP) - CEU	236.000	-	-	100.000	336.000
Execução do Programa de Mananciais	3	-	117.886	170.026	287.915
Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	1	250.000	19.682	9.808	279.491
Condenações Judiciais - Outras Espécies	148.142	-	-	110.613	258.756
Recuperação e Reforço de Obras de Arte Especiais	84.000	-	92.706	-	176.706
Urbanização de Favelas	2	-	55.729	110.714	166.445
Construção e Implantação de CEUs	142.000	-	-	-	142.000
Intervenções no Sistema Viário	4	-	136.696	-	136.700
Ampliação, Reforma e Requalificação de Áreas Públicas	-	-	122.646	-	122.646
Regularização Fundiária	8	-	44.989	65.958	110.955
Implantação e Construção de Corredores de Ônibus	5	45.139	50.589	5.167	100.900
Avança Saúde SP	40.004	60.867	2	-	100.873
Programa de Incentivo Fiscal - Arena Corinthians	100.000	-	-	-	100.000
Outros investimentos	877.366	135.475	677.970	341.645	2.032.456
Total	4.148.564	7.313.804	2.147.190	1.336.783	14.946.342

Fonte: PLOA 2024.



eTCM 011638/2023

Com relação às despesas intraorçamentárias, assim como as receitas intraorçamentárias, elas estão em geral ligadas a recursos da Previdência Social.

Por fim, as despesas por função de governo estão representadas no quadro a seguir:

Quadro 6 - Despesas por Função de Governo		Em R\$ mil
Função	Valor Proposto	% Vert.
12 - Educação	25.987.728	23,5
09 - Previdência Social	20.007.392	18,1
10 - Saúde	19.011.530	17,2
26 - Transporte	11.783.314	10,6
15 - Urbanismo	8.501.293	7,7
28 - Encargos Especiais	5.651.436	5,1
16 - Habitação	5.396.894	4,9
04 - Administração	3.189.866	2,9
08 - Assistência Social	2.305.272	2,1
17 - Saneamento	1.715.985	1,5
01 - Legislativa	1.456.781	1,3
06 - Segurança Pública	1.248.739	1,1
13 - Cultura	1.006.653	0,9
23 - Comércio e Serviços	761.401	0,7
18 - Gestão Ambiental	659.915	0,6
14 - Direitos da Cidadania	519.672	0,5
27 - Desporto e Lazer	445.747	0,4
11 - Trabalho	343.889	0,3
99 - Reserva de Contingência	275.000	0,2
02 - Judiciária	267.093	0,2
24 - Comunicações	164.246	0,1
Outras*	43.235	<0,1
Total	110.743.081	100%

Fonte: PLOA 2024.

Obs.: (*) Funções 07 - Relações Exteriores, 20 - Agricultura, 19 - Ciência e Tecnologia e 05 - Defesa Nacional.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios aplicáveis ao objeto examinado são a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de 1990, a Lei Complementar 101/00 (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024 (LM 17.976/23), a Lei Federal 4.320/64, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/21 e a Portaria STN nº 710/21.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados na presente auditoria foram descritos na matriz de planejamento do trabalho. As principais técnicas aplicadas foram: revisão analítica, indagação escrita e exame documental.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

As limitações desse tipo de trabalho se relacionam, *a priori*, às possíveis insuficiências de informações no PLOA para a realização conclusiva dos testes de auditoria planejados. No caso do presente trabalho, não houve situações que tenham impedido a execução dos testes. Entretanto, cabe destacar que, por sua própria definição, a análise da razoabilidade das projeções de receitas e despesas contém expectativas sobre o futuro com diferentes graus de incerteza, de modo que não é possível concluir de forma absoluta sobre a inadequação de tais estimativas.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo

Foram identificadas quantidades significativas e diversidade de situações elencadas como exceções ao limite de 9% das despesas para fins de abertura de créditos adicionais suplementares, conforme parágrafo único do artigo 7º do PLOA 2024.

O art. 7º do PLOA 2024 estabelece o tratamento para abertura de créditos adicionais suplementares. O parágrafo único do mencionado artigo estabelece as exceções ao limite de 9%:

Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado, consoante § 7º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a abrir **créditos adicionais suplementares** por decreto, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, devidamente justificados, até o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, nos termos do que dispõem a Lei Federal nº 4.320, de 17 de marco de 1964, e o art. 40 da Lei Municipal nº 17.976, de 18 de julho de 2023. Parágrafo único. Ficam **excluídos do limite** estabelecido no “caput” deste artigo os **créditos adicionais suplementares** listados no § 4º do art. 40 da Lei Municipal nº 17.976, de 18 de julho de 2023. (Grifos nossos)

A Lei Municipal nº 17.976/23 é a LDO 2024. O § 4º do artigo 40 da referida lei prevê as situações que não seriam consideradas no cálculo do limite de 9% das despesas a serem fixadas na LOA 2024, para fins de abertura de créditos adicionais suplementares:

§ 4º Ficam excluídos do limite estabelecido no caput deste artigo os créditos adicionais suplementares:

- I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980;
- II - Destinados a suprir insuficiências nas dotações referentes ao serviço da dívida pública;
- III - destinados a suprir insuficiências nas dotações dos Fundos Especiais decorrentes do recebimento de recursos extraordinários;
- IV - destinados a suprir insuficiências nas dotações de pessoal;
- V - destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde e Transporte;
- VI - com remanejamento de recursos entre órgãos da Administração Direta e Indireta;
- VII - abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;
- VIII - abertos com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;
- IX - abertos com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas.

Os dispositivos legais para abertura de créditos adicionais suplementares constantes do art. 7º do PLOA 2024 estão compatíveis com a legislação. No entanto, a diversidade e o excesso de exclusões permitidas no § único do referido dispositivo comprometem a efetividade do cumprimento do limite legal, além de conferir ampla discricionariedade ao Poder Executivo Municipal e dificultar o controle social e Legislativo.

O referido dispositivo contempla nove exceções ao limite para a abertura de créditos adicionais suplementares, desde créditos abertos com recursos da reserva de contingência, até os destinados a suprir insuficiências nas dotações das funções Educação, Assistência Social, Saúde e Transporte.

Ressalte-se, ainda, que, no amplo rol de exceções, constam os créditos suplementares abertos com recursos de operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício.

Por isso, recomenda-se à Secretaria Municipal da Fazenda que reveja o rol de exceções previstas no § único do art. 7º do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e, se necessário, estabeleça um novo percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares com vistas a permitir razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento, possibilitando que o planejamento das despesas fixadas no orçamento propicie a maior coerência possível em relação às despesas efetivamente executadas.

3.2. Uso excessivo de “dotações simbólicas”¹³

O MCASP 9ª ed., parte I, subitem 2.2 assim dispõe acerca do princípio da universalidade¹⁴:

Estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Completam os critérios deste subitem o disposto no art. 4º da Lei Federal 4.320/64¹⁵ e também o MCASP 9ª ed., parte I, subitem 4.4.1 (“Planejamento da Despesa Orçamentária”).

¹³ Também chamadas de janela orçamentária, as dotações simbólicas são dotações orçamentárias cujos valores são significativamente inferiores aos custos da implementação da ação governamental pretendida, motivo pelo qual necessitam de futuras suplementações.

¹⁴ A doutrina também traz o princípio da especificidade orçamentária, segundo o qual a receita e a despesa públicas devem constar do orçamento com nível satisfatório de especificação ou discriminação, isto é, devem ser autorizadas pelo Legislativo não em bloco, mas em detalhe. A regra objetiva facilitar a função do controle político do gasto público, pois inibe autorizações (dotações) genéricas, com finalidade aberta, e que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo. Desse modo, ao se exigir especificação do gasto, permite-se mais transparência ao contribuinte. A Lei nº 4.320/64 incorpora o princípio no seu art. 5º: “A Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas...” A necessidade de especificação das despesas atende o objetivo de permitir o exame pormenorizado da destinação dos recursos pelo Legislativo e pela sociedade em geral.

¹⁵ Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Constatamos que, das 4.374 dotações que compõem a despesa fixada de R\$ 110,7 bilhões para o exercício de 2024, 1.120 estão com valor fixado de R\$ 1.000,00, valor este notadamente insuficiente para a cobertura dos custos envolvidos na concretização das respectivas ações orçamentárias. Isso significa que mais de 25% das dotações que compõem o orçamento foram fixadas com valor simbólico.

A distribuição por órgão das dotações simbólicas de R\$ 1.000,00 está apresentada a seguir:

Quadro 7 - Número de Dotações de R\$ 1.000,00, por Órgão

Órgão	Nº Dotações	Total Dotações	% dotações simbólicas
SMUL	46	128	35,9%
SMIT	43	73	58,9%
SMDHC	39	169	23,1%
SMC	34	221	15,4%
FMDT	32	47	68,1%
FMS	31	344	9,0%
FUNDURB	31	88	35,2%
SIURB	28	83	33,7%
SEHAB	27	57	47,4%
SMT	26	72	36,1%
SPCINE	23	40	57,5%
SGM	23	72	31,9%
SUB-PJ	21	36	58,3%
SUB-CL	20	36	55,6%
FMAS	20	80	25,0%
SMSUB	20	73	27,4%
EGM	18	70	25,7%
SPURbanismo	17	45	37,8%
SUB-PR	17	31	54,8%
SUB-VP	17	29	58,6%
SUB-JT	16	31	51,6%
SUB-CT	16	29	55,2%
SUB-SB	16	32	50,0%
SUB-VM	16	32	50,0%
SUB-PI	16	34	47,1%
SUB-JA	16	34	47,1%
SUB-MO	16	31	51,6%
FMH	15	27	55,6%
SUB-PA	15	31	48,4%
SUB-SA	15	29	51,7%



eTCM 011638/2023

Órgão	Nº Dotações	Total Dotações	% dotações simbólicas
SUB-IP	15	29	51,7%
SUB-AF	15	34	44,1%
SUB-MP	15	31	48,4%
SUB-FB	15	28	53,6%
SUB-PE	14	34	41,2%
SUB-CS	14	29	48,3%
SUB-LA	13	31	41,9%
SUB-SE	13	31	41,9%
SUB-EM	13	31	41,9%
SUB-ST	13	27	48,1%
SUB-AD	13	31	41,9%
SUB-BT	13	32	40,6%
SUB-G	13	29	44,8%
SME	13	765	1,7%
SPTuris	13	33	39,4%
COHABSP	12	44	27,3%
SUB-MG	12	28	42,9%
SP Regula	12	40	30,0%
SVMA	12	69	17,4%
FUNDATEC	11	49	22,4%
SUB-CV	11	25	44,0%
SUB-IT	10	24	41,7%
SMPED	9	35	25,7%
FMD	9	16	56,3%
SUB-MB	9	33	27,3%
SUB-IQ	9	27	33,3%
SEGES	9	38	23,7%
SMDET	9	42	21,4%
SUB-SM	8	30	26,7%
IPREM	7	36	19,4%
SMSU	7	43	16,3%
HSPM	7	33	21,2%
SEME	7	43	16,3%
SMADS	6	22	27,3%
SMJ	6	17	35,3%
FUNDIP	6	9	66,7%
FTMSP	6	33	18,2%
FMSAI	5	23	21,7%
FMP	4	4	100,0%
PGM	4	38	10,5%
SMTUR	4	22	18,2%

Órgão	Nº Dotações	Total Dotações	% dotações simbólicas
FUNPREV	3	10	30,0%
CGM	3	23	13,0%
FAASP	2	8	25,0%
SF	2	31	6,5%
FMI	1	4	25,0%
FMDC	1	6	16,7%
FUTUR	1	2	50,0%
FUMCAD	1	8	12,5%
TCMSP	0	41	0,0%
CMSP	0	41	0,0%
SMRI	0	23	0,0%
FEMA	0	10	0,0%
FECAM	0	9	0,0%
FETCMSP	0	9	0,0%
FEPAC	0	7	0,0%
FUNFIN	0	7	0,0%
FMLU	0	5	0,0%
FUNTER	0	4	0,0%
FMESP	0	2	0,0%
FUNPATRI	0	1	0,0%
FUNCAP	0	1	0,0%
Total Geral	1.120	4.374	25,6%

Fonte: PLOA 2024.

Foi constatado que 79 dos 92 órgãos fazem uso da chamada “janela orçamentária”. Portanto, nota-se que essa prática está disseminada na maioria dos órgãos e unidades orçamentárias da Prefeitura. As fontes de recurso impactadas foram 00, 03, 08 e 20.

Para ilustrar a inexequibilidade dessas despesas, ao filtrarmos o elemento de despesa “61 – Aquisição de Imóveis”, constatamos que 38 das 60 dotações desse elemento estão com valor de R\$ 1.000,00, conforme exemplificado no quadro a seguir:

Quadro 8 - Exemplos de Despesas Fixadas em R\$ 1.000,00 (Elemento 61 – Aquisição de Imóveis)

Órgão	Função (+cód.)	Projeto/atividade (+cód.)
COHABSP	16 - Habitação	3661 - Parceria Público Privada - Habitação
FMD	16 - Habitação	3357 - Urbanização de Favelas
FMDT	26 - Transporte	1095 - Implantação e Construção de Terminais de Ônibus
FMDT	26 - Transporte	1096 - Acessibilidade, Ampliação, Reforma e Requalificação de Terminais de Ônibus
FMDT	26 - Transporte	1099 - Implantação e Construção de Corredores de Ônibus

Órgão	Função (+cód.)	Projeto/atividade (+cód.)
FMH	16 - Habitação	3340 - Programa Pode Entrar
FMH	16 - Habitação	3354 - Construção de Unidades Habitacionais
FMP	18 - Gestão Ambiental	1702 - Construção e Implantação de Parques Urbanos e Lineares
FMP	18 - Gestão Ambiental	1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques Urbanos e Lineares
FMSAI	16 - Habitação	3354 - Construção de Unidades Habitacionais
FUNDURB	15 - Urbanismo	3350 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Áreas Públicas
FUNDURB	16 - Habitação	3354 - Construção de Unidades Habitacionais
FUNDURB	16 - Habitação	3355 - Execução do Programa de Mananciais
FUNDURB	16 - Habitação	3356 - Regularização Fundiária
FUNDURB	16 - Habitação	3358 - Locação Social
FUNDURB	26 - Transporte	1095 - Implantação e Construção de Terminais de Ônibus
FUNDURB	26 - Transporte	1099 - Implantação e Construção de Corredores de Ônibus
FUNDURB	26 - Transporte	5362 - Implantação de Transporte Público Hidroviário
FUNPREV	09 - Previdência Social	1222 - Investimentos em Ativos para o RPPS
SEHAB	16 - Habitação	3354 - Construção de Unidades Habitacionais
SEHAB	16 - Habitação	3355 - Execução do Programa de Mananciais
SEHAB	16 - Habitação	3356 - Regularização Fundiária
SIURB	15 - Urbanismo	5100 - Intervenções no Sistema Viário
SMC	13 - Cultura	5421 - Implantação do Memorial dos Aflitos
SMT	26 - Transporte	1095 - Implantação e Construção de Terminais de Ônibus
SMT	26 - Transporte	1099 - Implantação e Construção de Corredores de Ônibus
SMT	26 - Transporte	5392 - Implantação de Corredores de Ônibus Novos
SMUL	15 - Urbanismo	3380 - Construção de Pontes, Viadutos e Alças
SMUL	15 - Urbanismo	5100 - Intervenções no Sistema Viário
SMUL	16 - Habitação	3354 - Construção de Unidades Habitacionais
SVMA	18 - Gestão Ambiental	1702 - Construção e Implantação de Parques Urbanos e Lineares
SVMA	18 - Gestão Ambiental	1704 - Construção e Implantação de Unidades de Conservação

Fonte: PLOA 2024.

Infere-se que o objetivo da Administração consiste em possibilitar a suplementação futura das dotações, sem a necessidade de abrir créditos especiais, os quais somente podem ser abertos com autorização legislativa. Analogamente, do lado das receitas, foi constatada a existência de mais de 10% das rubricas com valores simbólicos (e.g., R\$ 1.000,00), denotando deficiências também nos processos de previsão das receitas.

Por consequência, diversas ações orçamentárias serão suplementadas ou simplesmente não executadas, por terem sido fixadas com valores inexequíveis, prejudicando ainda a transparência, o planejamento e o controle.

Com isso, foi proposto o seguinte encaminhamento: Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote providências corretivas no sentido de reduzir a quantidade de dotações simbólicas, visando o aperfeiçoamento do processo de planejamento e elaboração do PLOA e a regionalização do orçamento.

Espera-se, com isso, uma melhoria da LOA como instrumento de planejamento, além de maior controle e transparência das receitas e despesas públicas.

3.3. A regionalização (localização) está parcialmente comprometida, visto que há fixação orçamentária de valores simbólicos em diversas ações orçamentárias, os quais notadamente se revelam insuficientes para implementação de tais ações

O § 8º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo assim determina: “A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo.” As informações constantes do referido diploma legal se encontram no Caderno III (peça 7) - QDA - Quadro de Detalhamento das Ações (pp. 1211/2696), também constante na planilha “Base de Dados do Quadro Detalhado da Ação” do site do orçamento da Fazenda¹⁶.

Não obstante o nível de detalhamento das ações orçamentárias do PLOA (Projetos, Atividades e Operações Especiais), observou-se que diversas ações apresentaram valores de referência irrisórios e que estes se repetiam em várias subprefeituras e órgãos, sendo insuficientes para a cobertura dos custos envolvidos na concretização das respectivas ações orçamentárias¹⁷.

O Detalhamento da Ação não representa em alguns casos a regionalização efetiva, não atendendo plenamente a Lei Orgânica Municipal no art. 137, § 8º (complementada pelo art. 10 da LDO 2024). Porém, esta situação é uma consequência do apontado no subitem anterior, que

¹⁶ Disponível em <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/proposta.php>

¹⁷ Exemplos:

A ação 2094 tem valor total de R\$ 1.000,00, sendo que a Subprefeitura da Sé tem valor de DA R\$ 964, e as demais subprefeituras e regiões têm valor de DA R\$ 1,00;

A ação 2384 tem valor total de R\$ 1.000,00, sendo que 23 subprefeituras têm valor de DA R\$ 32, e as demais subprefeituras e regiões têm valor de DA R\$ 31,00;

A ação 6161 - Manutenção e Operação da Rede de Iluminação Pública tem valor total de R\$ 2.000,00, sendo que 16 subprefeituras têm valor de DA R\$ 62, e as demais 16 subprefeituras e regiões têm valor de DA R\$ 63,00.

é o estabelecimento de dotações com valores simbólicos. Por esta razão, foi proposta uma recomendação única no subitem **7.2.2**.

3.4. O PLOA 2024 não observa o princípio da exclusividade previsto no § 8º do art. 165 da Constituição, contendo dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa (Arts. 17 ao 19 do PLOA)

Observou-se dispositivos (Arts. 17 ao 19) no PLOA 2024 que não se enquadram como “previsão da receita e fixação da despesa”.

Em análise do texto do Projeto de Lei, verificamos os seguintes dispositivos:

Art. 17. Para o exercício de 2023, as metas fiscais de resultados primário e nominal, que compõem o Demonstrativo da Compatibilidade entre o Orçamento e as Metas Fiscais, prevalecem sobre as metas fixadas pela Lei nº 17.839, de 20 de julho de 2022, alteradas pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 17.976, de 18 de julho de 2023.

Art. 18. A meta de resultado nominal do exercício de 2024, definida pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 17.976, de 18 de julho de 2023, fica reduzida em R\$ 5.332.015.517,00 (cinco bilhões, trezentos e trinta e dois milhões, quinze mil, quinhentos e dezessete reais), com o correspondente aumento no valor da dívida consolidada líquida estimada para os exercícios subsequentes.

Art. 19. Os Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento autorizados pela Lei 15.413/2011 e emitidos entre 01/01/2014 e 31/12/2015 terão validade para fruição até o dia 31/12/2025.

Os três referidos dispositivos não se enquadram como “previsão da receita e fixação da despesa”, conforme estabelece o § 8º do art. 165 da Constituição, replicado a seguir:

Art. 165 (...) § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Dessa maneira, entendemos que os Arts. 17 a 19 do PLOA 2024 não observam o princípio da exclusividade do § 8º do art. 165 da Constituição.

A despeito da necessidade justificada pela Secretaria da Fazenda de alterações das metas fiscais, embora não tenham sido identificadas infringências na compatibilidade de metas, ressalva-se que a meta está sendo alterada no presente projeto de Lei, sendo considerado instrumento inapto para tratar de outras matérias além da previsão de receitas e fixação de

despesas. Assim, faz-se a proposta de determinação 7.1.1, com vistas a dar observância ao princípio da exclusividade no próximo PLOA.

3.5. Inadequação do orçamento de investimentos das empresas não dependentes e ausência de detalhamento requerido pela LDO

Os artigos 18 a 23 da LDO 2024 detalham a estrutura da proposta orçamentária (publicação de demonstrativos, anexos e informações específicas que deverão constar no PLOA). Especificamente, o art. 23 assim dispõe:

Art. 23. O anexo de orçamento de investimentos das empresas não dependentes em que o Município detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital acionário, discriminando, para cada empresa:

I - os objetivos sociais, a base legal de instituição, a composição acionária e a descrição da programação de investimentos para o exercício de 2024;

II - o demonstrativo de investimentos especificados por projetos, de acordo com as fontes de financiamento.

Parágrafo único. Cada uma das empresas enquadradas no caput deverá disponibilizar acesso, por meio da Internet, aos respectivos dados de execução orçamentária e financeira.

Observou-se que a PMSP está incluindo, no orçamento de investimentos das empresas não dependentes, despesas correntes e outras despesas de capital que não investimentos, o que é incorreto.

Além disso, para as empresas PRODAM-SP, SP Parcerias e SP Obras, constou apenas uma linha genérica “Investimentos” e o valor previsto em reais, enquanto que para a CET sequer foram previstos valores de investimentos. Também faltou a descrição da programação dos investimentos, bem como demonstrativos de investimentos, por empresa, especificados por projetos, de acordo com as fontes de financiamento.

Para corroborar o achado acima explicitado, vamos analisar o que diz o PLDO 2024 da União:

Seção VI

Do Orçamento de Investimento

Art. 51. O Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto nos

§ 5º e § 6º, e dele constarão todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

§ 1º Para efeito de compatibilidade da programação orçamentária a que se refere este artigo com a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e suas atualizações, serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com:

I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferências de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo grupo, controladas direta ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do Orçamento de Investimento;

II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e

III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

[...] (grifos no original)

Portanto, nota-se que o Orçamento de Investimentos das Empresas Não Dependentes (OI) deve conter apenas os gastos com aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado – exceto os bens que envolvam arrendamento mercantil financeiro (*leasing* financeiro) –, as benfeitorias realizadas em bens do ente federativo por empresas estatais e as necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pelo ente.

Na União, enquanto o OI contempla apenas as despesas com o imobilizado, o Programa de Dispêndios Globais (PDG), aprovado por decreto do Presidente da República, agrega os demais ingressos e dispêndios correntes e de capital. O PDG é, portanto, a peça orçamentária das empresas estatais federais não dependentes que contém todos os ingressos e dispêndios organizados de forma a permitir a avaliação e acompanhamento da execução orçamentária anual. No entanto, a PMSP está colocando todos os dispêndios (correntes e de capital) no Orçamento de Investimentos, enquanto deveria colocar apenas os investimentos de fato.

Podemos citar, como causas do achado, falhas na estrutura e no processo de coleta das informações para elaboração do orçamento de investimentos das empresas estatais não dependentes, o que compromete o atendimento ao determinado no art. 23 da LDO 2024. Como consequência, houve o descumprimento do estabelecido no referido artigo e ausência de transparência quanto ao orçamento de investimentos das empresas não dependentes.

Com isso, propõe-se o seguinte encaminhamento: Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, para o próximo projeto de lei orçamentária, que proceda à adequação do orçamento de investimentos das empresas não dependentes, considerando apenas os valores de investimentos no respectivo quadro do Projeto de Lei, bem como no Caderno 5 - Anexo de Orçamento de Investimentos das Empresas Não Dependentes, providenciando também o detalhamento desses investimentos, conforme disposto no art. 23 da LDO 2024.

Assim, espera-se que seja cumprido o estabelecido no art. 23 da LDO 2024, além de melhorar a transparência no que se refere ao detalhamento da programação de investimentos das empresas estatais não dependentes.

3.6. Embora a dotação para reserva de contingência atenda aos requisitos legislativos, verifica-se que nos orçamentos aprovados pela CMSP de 2021, 2022 e 2023 a reserva foi reduzida a valor irrisório

Acerca da Reserva de Contingência, a LRF assim dispõe:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

[...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A Lei Municipal 17.976/23 (LDO 2024), a seu turno, trata a forma de utilização e o montante da reserva de contingência:

Art. 12. A lei orçamentária conterá dotação para reserva de contingência, no valor de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2024, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

[...]

Art. 42. Observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, e com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada na Lei Orçamentária Anual, fica o Poder Executivo autorizado a abrir

créditos adicionais, devidamente justificados, nos termos dos arts. 42, 43 e 44 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, para a Administração Direta, Indireta e seus Fundos Especiais, observado, em relação aos créditos adicionais suplementares, o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual de 2024.

[...]

§ 4º Ficam excluídos do limite estabelecido no caput deste artigo os créditos adicionais suplementares:

I - abertos com recursos da Reserva de Contingência, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei Federal nº 1.763, de 16 de janeiro de 1980; [...].

A reserva de contingência está prevista no Caderno I (peça 5, pp. 3) no “Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas” e “Sumário Geral da Receita por Fonte e da Despesa por Funções de Governo” (peça 5, pp. 4), bem como no Caderno III (peça 7, pp. 1875) no Quadro de Detalhamento das Ações, correspondendo à ação 6999 no valor de R\$ 275 milhões.

Embora a equipe de auditoria não tenha encontrado inconformidade legal na fase atual, em uma análise histórica quando das aprovações dos PLOAs dos anos anteriores, verifica-se um padrão, referente à reserva de contingência quando da aprovação da LOA. Verificou-se que, nos anos de 2021, 2022 e 2023, foi proposta pelo Executivo Municipal uma reserva de contingência de R\$ 220 milhões. Porém, após aprovação da LOA, a reserva de contingência foi remanejada para um valor simbólico de R\$ 1.000,00¹⁸.

Destaca-se que a reserva de contingência representa um recurso orçamentário destinado ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, ao longo da execução orçamentária.

Assim, recomenda-se à Câmara Municipal de São Paulo que se abstenha de anular a reserva de contingência durante a tramitação do PLOA na Câmara com vistas a existir de fato uma reserva contra passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, ao longo da execução orçamentária, para não haver infringência aos dispositivos federal e municipal (art. 5º da LRF, inciso III e art. 12 da LDO 2024). Como benefício, espera-se existir de fato uma

¹⁸ Fonte: Sistema Ábaco/TCM para os exercícios de 2021 a 2023, valores orçados.

reserva contra passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, ao longo da execução orçamentária.

3.7. Ausência dos demonstrativos de obras cujas execuções ainda estejam inacabadas e de obras em conformidade com o preenchimento de dados do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI, requeridos no art. 21, incisos XII e XIII, da LDO 2024

Os artigos 18 a 23 da LDO 2024 detalham a estrutura da proposta orçamentária (publicação de demonstrativos, anexos e informações específicas que deverão constar no PLOA). Especificamente, o art. 21, incisos XII e XIII, assim dispõe:

Art. 21. O anexo de fixação de despesas, compreendendo as seguintes informações relativas ao orçamento consolidado da Administração Direta e seus fundos, entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais dependentes, incluirá:

[...]

XII - demonstrativo de obras cujas execuções ainda estejam inacabadas no Município de São Paulo, contendo as seguintes informações: descrição da obra, função orçamentária, fonte principal de recursos, número do contrato, razão social da empresa ou consórcio, valor inicial da obra, valor atualizado da obra após aditivos, valor liquidado, data inicial prevista para conclusão da obra, data estipulada no último aditivo de prazo para a conclusão da obra, valor a ser empenhado no exercício para conclusão de fase ou etapa da obra, motivo da paralisação, status da obra em 30 de junho de 2023 (paralisada, em andamento e não iniciada);

XIII - demonstrativo de obras em execução no Município de São Paulo, em conformidade com o preenchimento de dados do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos do Governo Federal, tendo as referidas obras sido previamente incluídas no referido Cadastro; [...]

Não foram localizados, no Caderno 3 – Anexo das Despesas, os dois demonstrativos supramencionados, pois a Secretaria da Fazenda não recebeu as informações necessárias para a elaboração desses demonstrativos, em tempo hábil. Com isso, a transparência restou prejudicada em relação às obras em execução e inacabadas no Município de São Paulo.

Determina-se à PMSP que inclua, no anexo de fixação de despesas do próximo projeto de lei orçamentária, os demonstrativos de obras inacabadas e em execução no Município de São Paulo, conforme preceitua o art. 21, incisos XII e XIII, da LDO 2024. Os benefícios esperados são: a

adequação do Anexo das Despesas do PLOA ao disposto no art. 21, incisos XII e XIII, da LDO 2024; e aumento da transparência no que se refere ao detalhamento de obras inacabadas e em execução no Município de São Paulo.

3.8. Não foi observada a classificação das receitas quanto aos denominados “Recursos Condicionados”, bem como recursos relacionados ao fundo FEMATF, em desacordo com a Portaria STN nº 710/2021

O quadro a seguir identifica o resumo das fontes de recursos no código “AA” da nova fonte de recursos, estabelecida pela Portaria STN nº 710/2021, constante do Caderno II (peça 6, pp. 364), a qual destacamos a receita condicionada:

Quadro 9 - Resumo das Fontes de Recursos, codificação “AA” Em R\$ mil

Fonte	Receita	Despesa	Δ
00 - Tesouro Municipal	70.205.947	70.166.478	39.469
01 - Operações de Crédito	7.313.804	7.313.804	-
02 - Transferências Federais	3.940.636	3.940.636	-
03 - Transferências Estaduais	856.111	856.111	-
04 - Fundo Constitucional da Educação	6.902.141	6.902.141	-
05 - Outras Fontes	157.026	157.024	1
06 - Recursos Próprios da Administração Indireta	13.106	13.106	-
07 - Receita Condicionada	-	983.039	-983.039
08 - Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	5.846.498	4.902.930	943.568
09 - Recursos Próprios da Empresa Dependente	530.900	530.900	-
10 - Alienação de Bens/Ativos	204.514	204.514	-
11 - Depósitos Judiciais	1.580.191	1.580.191	-
20 - Recursos Vinculados à Previdência Social	13.192.180	13.192.180	-
21 - Transf. Fed.: Custeio COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde	13	13	-
22 - Transf. Fed.: Invest. COVID Fundo a Fundo - Serv. Púb. de Saúde	13	13	-
23 - Transf. Fed.: Convênios/Contratos COVID vinculados à Saúde	-	-	-
24 - Transferências Federais - LC 173/2020, Art. 5º, I	-	-	-
Total	110.743.081	110.743.081	-

Fonte: Caderno II (peça 6, pp. 364).

O quadro acima deixa claro que a fonte de recursos “07 – Receita Condicionada”, que é equivalente a “9 – Recursos Condicionados” no código B da nova codificação de Fonte de Recursos, adotadas a partir do PLOA 2023 por conta da edição da Portaria Conjunta STN/SOF

nº 20 e Portaria STN Nº 710, de 25.02.21, não tem contrapartida exata nas receitas em termos de codificação, conforme se verifica na coluna “FONTE_RECURSO” das planilhas “Base de Dados do Quadro Detalhado da Despesa”¹⁹ e “Base de Dados do Quadro Detalhado da Receita”²⁰.

Como explicado no próprio Caderno II, essa diferença se encontra nas fontes “08 – Tesouro Municipal - Recursos Vinculados” e “05 - Outras Fontes”, passíveis de enquadramento no dispositivo constitucional. Assim, a diferença entre receitas e despesas da fonte 08 (R\$ 5.846.498.205 – R\$ 4.902.929.836 = R\$ 943.568.369) mais a diferença da fonte 05 (R\$ 157.025.620 – R\$ 157.024.348 = R\$ 1.272) e do Tesouro 00 (R\$ 70.205.947.139 – R\$ 70.166.478.157 = R\$ 39.468.982) correspondem aos R\$ 983.038.623 das despesas com a fonte 07.

Por sua vez, questionando a Secretaria da Fazenda, esta reportou que a causa seria de que não é possível separar, na execução orçamentária, as receitas efetivamente arrecadadas, mas que são vinculadas (e.g., multas de trânsito) de receitas condicionadas. Contudo, sem a correspondente vinculação de códigos, há enfraquecimento dos controles das fontes de recursos, bem como da transparência.

Ademais, considerando o que há normatizado pelo documento “Orientações para utilização do padrão de Fontes ou Destinações de Recursos por Estados, DF e Municípios - Perguntas e Respostas”²¹, complementando a Portaria STN nº 710/2021, pode-se concluir não foi observada a classificação quanto aos Recursos Condicionados, vez que há Despesas Condicionadas no PLOA 2024 da ordem de R\$ 983 milhões que não possuem a contrapartida de receita com codificação “9” no nível “B” da nova estrutura de fonte de recursos.

Além dos R\$ 983 milhões, foram também encontrados recursos da ordem de R\$ 39,5 milhões relacionados ao FEMATF cujas receitas estão alocadas na fonte “00” e as despesas estão alocadas na fonte “08”.

¹⁹ Disponível em https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2024/PLOA2024_9_Versionamento_Despesa.xlsx.

²⁰ Disponível em https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2024/PLOA2024_11_Versionamento_Receita.xlsx.

²¹ Disponível no link https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/Perquntas_e_Respostas_-_Fontes_de_Recursos.pdf, páginas 24 e 25.

Desta maneira, recomenda-se à Secretaria Municipal da Fazenda que adeque o orçamento para que os valores de receitas e despesas por Fontes de Recursos, no mínimo no código “AA”, sejam iguais, notadamente quanto aos recursos condicionados e ao FEMATF, com vistas à melhoria dos controles de classificação por fontes ou destinações de recursos (FR) para agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa, resultando na melhoria da transparência.

3.9. As receitas com operações de crédito e suas correspondentes despesas de capital são de difícil identificação

Consta, no Caderno IV - Dívida Pública (peça 8, pp. 4 e 5), o “DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS VINCULADAS A OPERAÇÕES DE CRÉDITO” e o “DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO”. A equipe de auditoria realizou testes para verificar se havia correspondência exata de cada uma das operações de crédito (receita) com as despesas de capital as quais estariam vinculadas. Os testes foram relacionados à aderência da nova codificação de Fonte de Recursos, por força da Portaria STN Nº 710.

Embora não tenha sido detectada infringência legal em relação à fonte de recursos, esta equipe de auditoria teve dificuldades de encontrar a rastreabilidade de cada operação de crédito com as correspondentes despesas durante o teste, sendo necessário várias tentativas e erros, o que dificulta a transparência na divulgação de tais quadros. Vale descartar que os dois quadros apresentam relevância em termos de materialidade, considerando que as operações de créditos e respectivas despesas vinculadas são da ordem de R\$ 7,3 bilhões.

Considerando a dificuldade de se obter a correspondência das operações de créditos e respectivas despesas de capital da Fonte “01 – Operações de Crédito”, como forma de aprimoramento de controle, recomendamos à Secretaria Municipal da Fazenda a elaboração e divulgação de um quadro que contenha as correspondências entre a receita (operação de crédito) e despesa (aplicação lastreada do recurso), com vistas à melhoria dos controles de classificação por fontes ou destinações de recursos (FR) para agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa.

3.10. Ausência de publicação das audiências públicas devolutivas em determinada mídia social e em alguns portais das subprefeituras

Em fase de elaboração do PL pelo executivo, o Art. 6º Caput, §1º e §2º da LM 17.976/23 (LDO 2024) estabelece que:

Art. 6º A transparência e a ampla participação social na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual são asseguradas por meio da realização de processo participativo composto por consulta eletrônica e audiências públicas.

§ 1º Cabe à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUPOM), da Secretaria Municipal da Fazenda, com apoio das Subprefeituras, a organização do processo de consulta, acompanhamento e monitoramento das discussões sobre a proposta orçamentária anual, de modo a garantir a participação social na elaboração e gestão do orçamento.

§ 2º A ampla publicidade das audiências de que trata o § 1º deste artigo é assegurada pela divulgação nos meios de comunicação das datas, horários e locais de realização das audiências, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, inclusive com publicação no Diário Oficial da Cidade, na página principal do sítio eletrônico e nas redes sociais da Prefeitura, de cada Subprefeitura e da Secretaria Municipal da Fazenda.

Para cumprir esse dispositivo, a PMSP realiza o ciclo denominado Orçamento Cidadão²² para inserções de propostas da sociedade no site Participe+²³, descrito no link do orçamento de SF²⁴ com as informações abaixo:

Orçamento Cidadão PLOA 2024 no Participe+
O Orçamento Cidadão é um processo de consulta à população, para colher contribuições para a alocação de recursos orçamentários da Prefeitura. Neste ano, o prazo para o envio de propostas individuais da sociedade civil em prol do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2024 (PLOA 2024), em plataforma eletrônica terá início no dia 03 (três) de abril e término no dia 16 (dezesesseis) de maio de 2023. O envio de propostas deverá ser realizado em meio eletrônico na **Plataforma Participe Mais**, situada no endereço <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>, na guia **Orçamento Cidadão**. No Participe Mais, os munícipes poderão propor e apoiar as propostas populares já encaminhadas, além de acompanhar a implementação das propostas de anos anteriores, já aprovadas e incorporadas aos orçamentos passados. Para participar, será necessário realizar um breve cadastro e identificar a Subprefeitura e a área temática da proposta elaborada.
[...]

²² <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>

²³ <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/>

²⁴ <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/audienciapublica.php>

A Prefeitura de São Paulo realizará no mês de outubro as Audiências Públicas Devolutivas do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2024 (PLOA 2024). As audiências serão regionalizadas por Subprefeitura, com a participação de representantes dos órgãos responsáveis pela avaliação de viabilidade das propostas dos munícipes. As atividades serão realizadas em formato virtual, usando a plataforma Microsoft Teams. As audiências, que integram o processo Orçamento Cidadão, ocorrerão de 16 a 30 de outubro, conforme o calendário abaixo, e serão realizadas em formato virtual com duração de até 3 horas. Posteriormente, as gravações serão disponibilizadas no canal da Coordenadoria de Planejamento da Secretaria da Fazenda, na plataforma YouTube, localizado no endereço eletrônico <https://bit.ly/3RuKoDh>. O objetivo das audiências públicas devolutivas é apresentar à sociedade civil as análises de viabilidade, realizadas pelas Secretarias Municipais, das propostas eleitas no âmbito do Orçamento Cidadão para serem incorporadas ao PLOA 2024. Sendo assim, serão apresentadas e discutidas as propostas que foram consideradas viáveis ou inviáveis, expondo-se os critérios técnicos, jurídicos e orçamentários de avaliação utilizados em cada uma delas. (Grifos no original)

As Audiências Públicas Devolutivas do Orçamento Cidadão 2024 são regionalizadas por Subprefeitura, com a participação de representantes dos órgãos responsáveis pela avaliação de viabilidade das propostas feitas pelos munícipes. Além das audiências regionais (por subprefeitura), foram realizadas audiências temáticas (por pasta).

Dessa maneira, a equipe de auditoria verificou no mês de outubro, restritas às audiências que iriam ainda ocorrer durante o período de testes de auditoria, se houve “ampla publicidade das audiências” na “página principal do sítio eletrônico e nas redes sociais da Prefeitura, de cada Subprefeitura e da Secretaria Municipal da Fazenda”, conforme disposto no § 2º, artigo 6º da LDO 2024.

Foram encontradas evidências de divulgação das devolutivas na página principal da PMSP e no site da Secretaria da Fazenda. Contudo, em teste no site de nove Subprefeituras em que ainda iriam ocorrer audiências, constatou-se que não houve divulgação das audiências devolutivas na página principal das subprefeituras de Itaquera, Penha, Mooca, Vila Prudente, Guaianazes, e São Mateus.

No caso de redes sociais, considerando que a PMSP possui conta oficial na rede *Instagram*, não encontramos publicação específica na referida rede sobre as audiências devolutivas, embora haja publicação quando das audiências da fase inicial de recebimento das propostas do

orçamento cidadão. Dessa maneira, propõe-se ciência às referidas Subprefeituras, bem como à PMSP, para correção no próximo ciclo orçamentário no sentido de que divulgue as audiências devolutivas na página principal de cada subprefeitura, e na conta da rede social *Instagram* da PMSP.

3.11. O valor do orçamento da seguridade social não está apresentado de forma discriminada no PLOA

Não há previsão individualizada acerca do Orçamento da Seguridade Social do Município no PLOA. A impropriedade é recorrente, em face do apontamento constante do e-TCM 015546/2022 (Auditoria do PLOA 2023).

O § 5º do art. 165 da CF estabelece que a lei orçamentária anual compreenderá os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social. No âmbito do Município de São Paulo, o art. 137 da Lei Orgânica, que trata da questão, determina que leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão os orçamentos anuais, que a lei orçamentária anual abrangerá os orçamentos fiscais e de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Não obstante a LOMSP não informar nem detalhar as características do orçamento da Seguridade Social, cumpre salientar o estabelecido no § 1º do art. 195 da CF/88:

Art. 195 A **seguridade social** será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]

§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à **seguridade social** constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º A proposta de **orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social**, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. (Grifos nossos)

Assim, em face dos preceitos legais e constitucionais e das análises efetuadas, restou confirmado o descumprimento dos mencionados dispositivos por parte da PMSP.

A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM) informou que iria retificar a infringência, enviando à Comissão de Finanças e Orçamento o referido orçamento da Seguridade Social. Contudo, até a data de fechamento da presente auditoria, não houve evidências do envio.

Dessa maneira, propõe-se que seja dada ciência à Secretaria Municipal da Fazenda da necessidade de segregação de cada tipo de orçamento (fiscal, seguridade social e de investimentos) no corpo do projeto de lei orçamentária, com vistas a promover a melhoria da transparência das informações e a atender aos preceitos da legislação.

3.12. O quadro das Receitas Consolidadas constante do PLOA 2024 não evidencia a projeção para os dois anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, em infringência ao estabelecido na LRF

No Caderno II (Anexo de Previsão de Receitas) do PLOA 2024, pp. 351, o quadro “Receita Orçamentária Consolidada para 2024” não apresenta a projeção para os dois exercícios seguintes ao que se refere o orçamento. Apenas são evidenciadas as receitas orçamentárias auferidas nos exercícios de 2020 a 2022. A projeção exigida no âmbito do art. 12 da LRF não foi detectada em nenhuma outra parte do PLOA, corroborando a infringência ao dispositivo:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da **projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem**, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (Grifo nosso)

Ao questionar SUPOM acerca da impropriedade, esta informou que iria retificar o referido quadro. Contudo, até a data de fechamento da presente auditoria, não houve a retificação.

Portanto, propõe-se como encaminhamento determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, para o próximo projeto de lei orçamentária, que inclua a projeção das receitas orçamentárias para os dois exercícios seguintes ao que se refere o orçamento, identificada no demonstrativo das receitas consolidadas, por afrontar o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como benefício esperado, além de dar cumprimento dos preceitos estabelecidos no art. 12 da LRF, os legisladores serão municiados com informações que permitirão visualizar com maior amplitude as receitas previstas, tendo em vista que as projeções contemplam o efeito de possíveis impactos futuros, decorrentes da variação de preços, do crescimento econômico e de outras variáveis macroeconômicas de caráter relevante para o Município.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

A equipe de auditoria manteve comunicação frequente com os auditados (gestores) durante todas as etapas do trabalho. Foram feitas alterações no relatório em razão dos comentários da Secretaria Municipal da Fazenda em relação aos questionamentos referentes às projeções das principais receitas e despesas do Município, assim como sobre os achados relativos à conformidade do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 aos marcos regulatórios vigentes.

Na reunião de encerramento, a SF não se opôs à maioria dos achados e se comprometeu a encaminhar à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, ainda em fase de discussão, diversas alterações no PLOA para serem incorporadas ao projeto final.

5. CONCLUSÃO

Com relação aos exames sobre a conformidade do Projeto de Lei Orçamentária, foram constatados os seguintes achados de auditoria:

5.1. O limite percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares contempla quantidade significativa de exceções, bastante diversas entre si, o que compromete a própria eficácia do dispositivo presente no Projeto de Lei Orçamentária (subitem **3.1**);

5.2. Uso excessivo de “dotações simbólicas” (subitem **3.2**);

5.3. A regionalização (localização) está parcialmente comprometida, visto que há fixação orçamentária de valores simbólicos em diversas ações orçamentárias, os quais notadamente se revelam insuficientes para implementação de tais ações (subitem **3.3**);

5.4. O PLOA 2024 não observa o princípio da exclusividade previsto no § 8º do art. 165 da

Constituição, contendo dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa (Arts. 17 ao 19 do PLOA) (subitem **3.4**);

5.5. Inadequação do orçamento de investimentos das empresas não dependentes e ausência de detalhamento requerido pela LDO (subitem **3.5**);

5.6. Embora a dotação para reserva de contingência atenda aos requisitos legislativos, verifica-se que nos orçamentos aprovados pela CMSP de 2021, 2022 e 2023 a reserva foi reduzida a valor irrisórios (subitem **3.6**);

5.7. Ausência dos demonstrativos de obras cujas execuções ainda estejam inacabadas e de obras em conformidade com o preenchimento de dados do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI, requeridos no art. 21, incisos XII e XIII, da LDO 2024 (subitem **3.7**);

5.8. Não foi observada a classificação das receitas quanto aos denominados “Recursos Condicionados”, bem como recursos relacionados ao fundo FEMATF, em desacordo com a Portaria STN nº 710/2021 (subitem **3.8**);

5.9. As receitas com operações de crédito e suas correspondentes despesas de capital são de difícil identificação (subitem **3.9**);

5.10. Ausência de publicação das audiências públicas devolutivas em determinada mídia social e em alguns portais das Subprefeituras (subitem **3.10**);

5.11. O valor do orçamento da seguridade social não está apresentado de forma discriminada no PLOA (subitem **3.11**);

5.12. O quadro das Receitas Consolidadas constante do PLOA 2024 não evidencia a projeção para os dois anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, em infringência ao estabelecido na LRF (subitem **3.12**).

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

São exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: ato ilícito na gestão dos recursos públicos; conduta dolosa ou culposa; e nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

Tendo em vista que não foram constatados, nesta auditoria, achados que denotem ilícito / irregularidade, tampouco a ocorrência de danos ao erário, uma vez que se trata de um projeto de lei, não há que se falar em responsabilização no presente caso.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Propostas de Determinações

7.1.1. Determinar à Secretária Municipal da Fazenda, que adote, para o próximo projeto de lei orçamentária, providências para que não haja dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa, por estar em desacordo com o princípio da exclusividade, no § 8º do art. 165 da Constituição (subitem **3.4**);

7.1.2. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, para o próximo projeto de lei orçamentária, que proceda à adequação do orçamento de investimentos das empresas não dependentes, considerando apenas os valores de investimentos no respectivo quadro do Projeto de Lei, bem como no Caderno 5 - Anexo de Orçamento de Investimentos das Empresas Não Dependentes, providenciando também o detalhamento desses investimentos, conforme disposto no art. 23 da LDO 2024 (subitem **3.5**);

7.1.3. Determinar à Prefeitura do Município de São Paulo que inclua, no anexo de fixação de despesas do próximo projeto de lei orçamentária, os demonstrativos de obras inacabadas e em execução no Município de São Paulo, conforme preceitua o art. 21, incisos XII e XIII, da LDO 2024 (subitem **3.7**);

7.1.4. Determinar à Secretaria Municipal da Fazenda, para o próximo projeto de lei orçamentária, que inclua a projeção das receitas orçamentárias para os dois exercícios seguintes

ao que se refere o orçamento, identificada no demonstrativo das receitas consolidadas, por afrontar o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem **3.12**).

7.2. Propostas de Recomendação

7.2.1. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que reveja o rol de exceções previstas no § único do art. 7º do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e, se necessário, estabeleça um novo percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares com vistas a permitir razoável discricionariedade ao Poder Executivo na alteração e execução do orçamento (subitem **3.1**);

7.2.2. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que adote providências corretivas no sentido de reduzir a quantidade de dotações simbólicas, visando o aperfeiçoamento do processo de planejamento e elaboração do PLOA e a regionalização do orçamento (subitens **3.2** e **3.3**);

7.2.3. Recomendar à Câmara Municipal de São Paulo que se abstenha de anular a reserva de contingência durante a tramitação do PLOA na Câmara com vistas a existir de fato uma reserva contra passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, ao longo da execução orçamentária, para não haver infringência aos dispositivos federal e municipal (art. 5º da LRF, inciso III e art. 12 da LDO 2024) (subitem **3.6**);

7.2.4. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda que adeque o orçamento para que os valores de receitas e despesas por Fontes de Recursos, no mínimo no código “AA”, sejam iguais, notadamente quanto aos recursos condicionados e ao FEMATF (subitem **3.8**);

7.2.5. Recomendar à Secretaria Municipal da Fazenda a elaboração e divulgação de um quadro que contenha as correspondências entre a receita (operação de crédito) e despesa (aplicação lastreada do recurso), considerando a dificuldade de transparência na correspondência das operações de créditos e respectivas despesas de capital da Fonte “01 – Operações de Crédito” (subitem **3.9**).



eTCM 011638/2023

7.3. Propostas de Ciência

7.3.1. Dar ciência às Subprefeituras Itaquera, Penha, Mooca, Vila Prudente, Guaianazes, e São Mateus sobre a ausência de divulgação nas suas páginas principais e à PMSP nas redes sociais sobre as audiências devolutivas do orçamento cidadão, o que afronta o § 2º do Art. 6º da LDO 2024 (subitem **3.10**);

7.3.2. Dar ciência à Secretaria Municipal da Fazenda da necessidade de segregação de cada tipo de orçamento (fiscal, seguridade social e de investimentos) no corpo do projeto de lei orçamentária, com vistas a promover a melhoria da transparência das informações (subitem **3.11**).

Em 14.11.23.

LEONARDO CASTRO
Auditor de Controle Externo

MARCOS THULYO TAVARES
Auditor de Controle Externo

LUCIANO TEIXEIRA
Supervisor de Controle Externo 1

De acordo, em 17.11.23,

GUSTAVO FELIPE RIPPER C. T. DE SOUZA
Coordenador de Controle Externo I

R.P.: MRG